

IPEA

Condicionantes institucionais à execução dos
investimentos em infraestrutura econômica no Brasil

Controles burocráticos e judiciais

(Relatório Final - Chamada Pública PNPD nº 016/2015)

Autores: Cecília Olivieri, Bernardo Medeiros

(Versão preliminar – Favor não citar)

1.Introdução

Neste trabalho apresentamos os resultados finais da pesquisa sobre os controles burocráticos e judiciais enquanto condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura. Este estudo se insere no âmbito de um projeto mais amplo, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ao longo do ano de 2015, que teve como objetivo compreender os fatores de ordem institucional que constroem ou viabilizam a execução de projetos de investimento em infraestrutura, além de identificar inovações institucionais criadas neste contexto.¹O trabalho realizado abrangeu três atividades principais: a) levantamento e análise da literatura sobre o tema, b) realização de entrevistas com atores chave das instituições burocráticas e judiciais de controle e c) análise dos casos das obras definidas no âmbito do projeto.

A análise bibliográfica e documental atualizou as referências documentais (análise de relatórios de atividades dos órgãos de controle) e ampliou as referências bibliográficas (atualização do estado da arte dos estudos em controle e *accountability*). As entrevistas, realizadas em junho de 2015, atualizaram a compreensão sobre a percepção e a visão de atores chave sobre o papel de suas instituições e das demais instituições de controle enquanto condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura. Finalmente, a análise dos casos das obras foi realizada com base nos relatórios dos pesquisadores do IPEA (os quais descrevem as características das obras e de sua relação com as condicionantes) e nos documentos dos órgãos de controle a respeito dessas obras. Os anexos apresentam as referências bibliográficas e documentais, e a lista de entrevistados e sua filiação institucional.

Na próxima (segunda) seção deste trabalho, são apresentadas as principais conclusões decorrentes da análise da literatura internacional: a tendência tem sido no sentido de os órgãos de controle avançarem na direção do controle de desempenho em detrimento da centralidade do controle de legalidade, e de os controles, principalmente os internos ao Executivo, estarem integrados às operações da gestão pública e ajudarem os gestores a promover não apenas o cumprimento da legalidade, mas também operações efetivas e a produção de informações confiáveis para uso tanto da organização pública quanto da população. No Brasil, os órgãos de controle estão a par

¹ Para um detalhamento do projeto, ver Gomide, 2015.

desse debate, e incluem, no nível do discurso, muitas dessas ideias, em especial a preocupação com a qualidade e o desempenho da gestão, mas, na prática, devido aos fatores explicitados adiante no texto, sua atuação ainda está predominantemente voltada para o controle de legalidade e pouco aberta a discussões sobre parâmetros negociados de qualidade e efetividade da gestão pública.

Na terceira seção, analisa-se a percepção dos controladores e dos controlados, apontando os fundamentos que embasam essas visões bem como os elementos que se contrapõem a essas visões dos atores, com base na análise da literatura internacional e de documentos que descrevem e analisam a atuação dos órgãos de controle e da Administração Pública Federal brasileira (APF). A seleção dos entrevistados foi feita com base na sua posição institucional, de modo a termos acesso à visão de atores com experiência na sua área de atuação e que ocupam posições de direção.

Essa seção apresenta o conflito de visões sobre o funcionamento dos controles no governo federal, já diagnosticado pela literatura nacional (Olivieri *et al*, 2011) e reiterado pela análise das entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa. Os atores, dependendo de sua posição institucional (órgãos de controle ou órgãos controlados), expressam visões opostas sobre o funcionamento das ações de controle: agentes dos órgãos de controle afirmam a eficiência dos controles e a necessidade de sua expansão, enquanto agentes dos órgãos controlados afirmam a ineficiência dos controles e propugnam sua redução.

Conforme demonstraremos ao longo do relatório, ambas visões têm embasamento em documentos legais e na experiência profissional dos atores, mas são parciais, e estão corretas e erradas por motivos diversos e em sentidos diferentes. Alguns desses motivos já foram apontados pela literatura, enquanto outros não o foram, e serão aqui explicitados.

A quarta seção deste trabalho apresenta a análise da atuação dos órgãos de controle nos casos selecionados de investimento em infraestrutura: usina termelétrica Candiota III, usina hidrelétrica Teles Pires, BRT do Distrito Federal Eixo Sul, pavimentação da rodovia BR-163, ferrovia Transnordestina e metrô da cidade de Salvador. A seleção dos casos buscou abranger obras de grande porte que integraram a carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e que apresentem distintas modalidades de execução (direta, indireta, privada), distintos eixos de investimento (logístico, energético e social-urbano) e distintos graus de cumprimento do cronograma inicial das obras (Gomide, 2015). As principais conclusões desta análise são: a) a

atuação dos órgãos de controle é pautada pela avaliação da conformidade legal dos procedimentos, b) mecanismos de monitoramento das obras e a articulação entre agentes dos órgãos de controle e dos controlados aparecem como fatores relevantes que distinguem positivamente as obras que são realizadas de forma menos problemática, no sentido de apresentarem menos atrasos no início e no andamento das obras e menos apontamentos de irregularidades por parte dos órgãos de controle. Como veremos adiante, a legalidade é um parâmetro defensável e desejável, e os órgãos de controle encontram a fragilidade ou ausência de sistemas de informação, avaliação e monitoramento nos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela gestão das obras como limite à adoção de avaliações mais voltadas ao resultado do que ao procedimento. Esses sistemas de monitoramento, bem como arranjos que promovam a interface contínua entre atores envolvidos na gestão e controle da obra (representantes das empresas contratadas, representantes dos órgãos públicos contratantes das obras, representantes dos órgãos de controle) tendem a antecipar problemas relativos ao atendimento a exigências legais e prevenir punições decorrentes do apontamento pelos órgãos de controle sobre esses problemas. Essa questão merece ser aprofundada em estudos mais específicos, dada sua relevância para o andamento das obras.

Na quinta e última seção são apresentadas as principais conclusões do trabalho, sendo a principal delas que a Administração Pública Federal brasileira (APF) é refém de suas próprias ineficiências no âmbito administrativo (especificamente nas atividades de planejamento, implementação, monitoramento e controle), as quais deixam espaço livre para o direcionamento discricionário dos órgãos de controle sobre as ações de controle.

Ou seja, os órgãos de controle agem de acordo com os objetivos e nos limites dos mandamentos constitucionais e legais, mas sua atuação, como a de qualquer agente público, é realizada com um grau irreduzível, *a priori* e por via normativa, de discricionariedade, ou seja, de escolha dos meios para realização dos fins definidos em lei. Essa discricionariedade (definição dos meios mais adequados para alcançar os fins, no caso, dos controles) está, hoje, toda concentrada nos órgãos de controle, em boa parte porque os órgãos controlados exercem muito fracamente os mínimos controles administrativos (como, por exemplo, o monitoramento da execução dos recursos orçamentários cujo gasto autorizam), não têm mecanismos organizacionais para identificar, prevenir e corrigir falhas que podem levar a irregularidades e fraudes e nem para definir com precisão o nível de controles necessários para reduzir a níveis aceitáveis o risco de ocorrência das irregularidades e fraudes.

A presença de tais mecanismos de controle integrados às atividades de gestão, tal como ocorreu em algumas das obras, permitiria à APF ter autonomia no processo de identificação de irregularidades/fraudes em relação aos órgãos de controle interno e externo, bem como capacidade de apresentar à sociedade e a esses órgãos de controle justificativas sobre os meios mais adequados para garantir a legalidade e a probidades de suas ações.

Em princípio, ninguém conhece melhor a operação das políticas públicas do que os agentes da APF, e, portanto, ninguém teria mais condições de construir os parâmetros a respeito dos tipos e níveis de controle necessários para garantir níveis razoáveis de conformidade das ações (numa equação que equilibre custos e benefícios do controle sobre as operações da APF e também sobre as dos agentes que ela contrata para agir/construir/produzir em seu nome).

Na ausência desses controles integrados, nem APF nem órgãos de controles atuam de forma eficaz: os órgãos de controle, por mais que se expandam e aperfeiçoem, continuam identificando recorrentemente (muitas vezes nos mesmos órgãos) as mesmas irregularidades/fraudes, o que permite questionar a efetividade de sua ação, uma vez que os problemas identificados não são sanados de forma sistêmica, mas apenas pontual nos casos que foram auditados; e a APF, por sua vez, não desenvolve capacidade de identificar nem de corrigir os problemas que dão origem a essas irregularidades, e não se capacita a definir de forma protagonista e fundamentada a amplitude adequada dos controles no âmbito da implementação das políticas públicas. Em termos coloquiais: o controle “enxuga gelo” (pois os problemas são recorrentes) e “tranca porta arrombada” (pois geralmente identifica problemas quando já são muito graves), e a administração, por sua vez, “fica a reboque” dos controles (se torna refém dos critérios definidos pelos órgãos de controle) e tenta “correr atrás do prejuízo” (providenciando soluções pontuais depois que as irregularidades são apontadas, ao invés de promover mudanças sistêmicas que permitam prever e reduzir a ocorrência de problemas).

Antes de concluir esta Introdução, é preciso apontar os limites deste trabalho. Os argumentos e conclusões deste relatório se baseiam na análise de relatórios de atividades dos órgãos de controle e dos casos das obras federais, da literatura nacional e internacional sobre a estruturação desses órgãos, e na análise das entrevistas. Ou seja, não foi realizada, uma análise direta da operação efetiva dos controles, o que demandaria uma compreensão e uma avaliação sobre como os controles são operados em vários tipos de órgãos e de atividades diferentes e sobre quais são seus efeitos

concretos sobre as entidades e sobre a APF, individualmente e em seu conjunto. Isso não estava do escopo deste trabalho, e, ademais, não nos parece possível de realizar com base apenas nas informações publicamente disponíveis em relatórios e dados encontrados nos sítios da internet de órgãos públicos - uma tal análise demandaria um esforço de produção, e não apenas de levantamento de dados.

2. A perspectiva internacional: controles para promover o desempenho e a eficiência da gestão pública

Neste trabalho, optamos por analisar a literatura internacional relativa à experiência dos Estados Unidos da América (EUA) e dos países membros da União Européia (UE), cujos sistemas de controle são tidos como referência. É importante ressaltar que essa posição de referência não se deve a análises empíricas que comprovem alguma superioridade técnica ou política desses sistemas, mas sim à capacidade de influência desses países no debate governamental (via instituições governamentais e multilaterais que disseminam manuais e compilações de boas práticas) e na produção acadêmica (neste caso, especialmente via instituição de padrões de avaliação da qualidade e classificação das escolas e faculdades e, conseqüentemente, da qualidade dos seus veículos de publicação acadêmica, bem como via ampla disponibilização de material e publicações na língua hoje mundialmente mais acessível: a inglesa). Ressalte-se que as organizações de controle interno e externo brasileiras (CGU e TCU) utilizam material produzido nesses países em seus processos internos de treinamento.

Na literatura internacional, o desenvolvimento recente das instituições de controle nos países europeus e nos EUA tem ocorrido em dois sentidos: o da preponderância do controle sobre o desempenho em detrimento do controle de legalidade, e o da conseqüente politização da ação dos órgãos de controle.

No caso das instituições superiores de auditoria (como as cortes/tribunais de contas e as auditorias gerais), que constituem o controle externo e geralmente estão ligadas ao Parlamento, esse tipo de desenvolvimento é decorrente da adaptação da forma e dos instrumentos de atuação desses órgãos aos novos arranjos e critérios de desempenho da administração pública, definidos a partir das reformas administrativas dos anos 1970 e 1980. Os órgãos de controle externo tiveram que se adaptar aos novos critérios de definição do desempenho da gestão pública para poder fiscalizá-la, e estes critérios deixaram de se referir apenas ao cumprimento da lei, passando a incluir padrões de qualidade em termos econômicos (eficiência) e de efetividade e impacto da ação pública. Dessa forma, surgiu a atual duplicidade da ação desses órgãos: o controle de legalidade e o controle de desempenho (Pollitt et al, 2008).

Essa ampliação do leque de ações dos órgãos de controle externo (a inclusão de avaliações sobre a execução das políticas, além da tradicional verificação da legalidade) aumenta a sensibilidade política de suas atividades, ou seja, aumenta a relevância política das avaliações produzidas pelo órgão de auditoria para os órgãos ou cargos de decisão sobre os programas governamentais (Barzelay (1997). Analisando e comparando as atividades das instituições centrais de auditoria nos países da OCDE, Barzelay afirma que uma das consequências possíveis da expansão da “linha de produção” dessas instituições é o risco de serem incluídas na política de forma que ameace sua autonomia organizacional em relação ao governo que deve controlar. Ou seja, ao abarcarem considerações sobre o desempenho da administração pública e a eficiência das políticas públicas, os órgãos de controle entram em um debate eminentemente político.

No tocante aos controles internos, a tendência nos países da União Europeia (UE) e nos EUA tem sido no mesmo sentido: controles próximos da visão gerencial, desenhados e executados para contribuir para a efetividade da política pública, ou seja, reduzindo a ênfase nos controles de legalidade, sem abandoná-los, mas redesenhando-os para que o controle contribua para a busca da efetividade da gestão. Um dos principais objetivos desses países em relação ao controle interno tem sido reestruturá-lo para que ele seja capaz de ajudar as organizações públicas a alcançarem seus objetivos em termos de resultados das políticas públicas.

Na UE o debate sobre controles internos governamentais se dá em torno da ideia de *accountability* gerencial descentralizada, refletindo preocupações com prestação de contas e responsabilização em nível gerencial, e não apenas organizacional, além do intuito de descentralizar esses mecanismos de controle internamente aos órgãos da administração, de modo a separá-los da inspeção financeira, que é a atividade de identificação de irregularidades e fraudes. Esse processo também está ligado, no caso da UE, a uma preocupação com a uniformidade dos mecanismos de controle interno entre os países membros (CGU, 2015).

A UE diferencia claramente três tipos de atividade: controle interno, auditoria interna e inspeção financeira. O primeiro é a forma de organizar os controles integrados às operações cotidianas da gestão pública, a auditoria interna visa avaliar os controles internos e sugerir melhoria com base em uma visão sobre riscos, e geralmente é realizada por uma organização especializada, e a inspeção financeira é a atividade de

detectar e investigar fraudes e penalizar seus agentes (Seeuws, 2014; Kos, 2014; Simeonova, 2014; Rieser, 2014; Rieser, 2014a). De forma esquemática:

- Controle interno descentralizado (*accountability* gerencial): processo efetuado por conjunto de diretores, gestores e funcionários para prover garantia razoável em relação a: operações efetivas e eficientes, confiabilidade dos relatórios financeiros, conformidade com leis e regulamentos;
 - os requisitos desse controle são: estrutura gerencial clara e delegação de autoridade para gerentes/gestores; e gestor deve ter definição clara de objetivos, recursos, prazos e responsabilidade;
 - “garantia razoável”: equilíbrio entre nível satisfatório de confiança e considerações sobre custos, benefícios e riscos;
 - 25 dos 28 países membros utilizam o modelo do Committee of Sponsoring Organizations; Enterprise Risk Management (COSO-ERM) adaptado para o setor público;
- Auditoria interna: serviço de consultoria sobre controles, gestão de risco, e governança;
 - a relação da auditoria interna com gestão é de confidencialidade;
 - o planejamento da auditoria considera preocupações da gestão sobre controle e riscos;
 - a auditoria objetiva facilitar a *accountability*;
 - 25 dos 28 países membros seguem modelo do International Professional Practices Framework (IPPF) do Institute of Internal Auditors (IIA);
 - essência da auditoria é:
 - adicionar valor ao melhorar as operações;
 - prover garantia razoável de gestão de risco e processos gerenciais operando de acordo com o planejado;
- Inspeção financeira: tem como objetivos detectar irregularidades e fraudes, investigar e penalizar pessoas e instituições;
 - geralmente atua ex-post (após denúncia ou demanda da instituição);

- existe em metade dos membros da EU (em uma minoria de países a inspeção financeira e a auditoria interna são realizadas pelo mesmo órgão – caso de Bélgica, França, Portugal, Espanha).

Nos EUA o controle interno é definido como o processo utilizado pela gestão para ajudar uma entidade a atingir seus objetivos (GAO, 2014); ou seja, a preocupação com a conexão entre a atividade de controle e os resultados da administração pública está na própria definição do controle. E ele funciona de forma a ajudar as entidades a:

- operar de forma mais eficiente e efetiva;
- informar de forma confiável sobre suas operações;
- cumprir leis e regulamentos.

Note-se que a verificação da legalidade é um dos objetivos do controle interno, mas ele não precede a preocupação com a qualidade das operações, ou seja, com o resultado da gestão pública.

Os órgãos públicos norte-americanos têm autonomia para desenhar, implementar e operar seus controles internos, uma vez que não há um modelo fixo de estrutura organizacional de controle, mas uma diretiva clara sobre objetivos a serem alcançados pela atividade de controle interno, que são definidos em função dos interesses das organizações públicas em termos de objetivos organizacionais e desempenho.

Na visão do Government Accountability Office (GAO), que é, nos EUA, o órgão equivalente ao TCU brasileiro, “Em sistema de controle interno maduro e altamente efetivo, o controle interno é indistinguível das atividades rotineiras da organização” (GAO, 2014). Ou seja, os controles internos integrados às operações da administração pública são fundamentais para garantir não apenas o cumprimento da legalidade, mas também operações eficientes e efetivas e produção de informações confiáveis para uso da organização e da população.

Recentemente, o GAO revisou as diretivas para a organização do controle interno, por meio de um processo deliberativo que incluiu especialistas em várias áreas (gestão financeira e gestão de desempenho), de várias instituições (governamentais, como GAO e Office of Management and Budget – OMB, que é órgão do Executivo, e também instituições não governamentais, como empresas e universidades) e de diversos níveis governamentais (federal, estadual e local). Essa pluralidade de instituições revela a importância de se pensar o controle interno de forma articulada entre as diversas visões e posições sobre o governo, bem como articulando conhecimento em áreas

diferentes como finanças, gestão e qualidade. Ou seja, os órgãos de controle precisam se abrir ao debate com os órgãos da gestão para, por meio da integração e negociação de visões divergentes, estabelecer parâmetros de controle compartilhados entre controladores e controlados.

No Brasil, com base nas publicações produzidas e divulgadas pelos próprios órgãos de controle em suas páginas na internet, em especial TCU e CGU (o MPF não é tão pródigo quanto estas duas instituições na publicação de relatórios institucionais e de atividades), pode-se perceber claramente a utilização de novos conceitos relacionados com as ideias que estão em evidência na literatura internacional, em especial avaliação de desempenho e efetividade das políticas públicas. O TCU foi o primeiro a buscar esses referenciais estrangeiros, enviando seus servidores para treinamento no exterior, e a CGU tem ido na mesma direção - muito recentemente, a Controladoria promoveu seminário internacional no Brasil, com presença de dirigentes governamentais europeus, para refletir sobre suas práticas (CGU, 2015).

Entretanto, há fortes indícios de que essa absorção de novas ideias e a adoção de um novo discurso pouco altera efetivamente as formas de trabalho do Tribunal e da Controladoria, e tem tido muito pouco impacto no resultado final de seu trabalho com os gestores. Esses indícios são:

1. a percepção dos servidores da APF de que os controles são predominantemente de legalidade (conforme indicado a seguir na análise das entrevistas),
2. a apresentação dos resultados da atuação do Tribunal e da Controladoria em seus respectivos Relatórios de Atividades de forma desconectada dos objetivos de melhoria da gestão pública (seus resultados institucionais são apresentados não em termos de alcance de resultados, mas de realização de tarefas, como, por exemplo: número de auditorias realizadas, número de acórdãos proferidos, número de atos de pessoal analisados, etc.)
3. a recorrência de apontamentos semelhantes ao longo do tempo, ou seja, os mesmos problemas são encontrados por anos a fio, sem alteração, portanto, de suas causas nem solução definitiva (por exemplo: identificação de fraudes em pagamento de salários e pensões).

Os motivos dessa dificuldade de adaptar as práticas às novas ideias precisam ser estudados. Entre eles estão, provavelmente, as dificuldades inerentes à mudança organizacional, que tendem a ser maiores em instituições antigas e com grande autonomia, como o TCU, e as exigências constitucionais e legais nacionais de realização de controles de legalidade, as quais não podem ser alteradas por iniciativa exclusiva das instituições de controle.

3. As divergências entre visões de controladores e controlados: controle para quê?

Os atores entrevistados expressaram visões opostas sobre o funcionamento das ações de controle, as quais estão intrinsecamente relacionadas com sua posição institucional (órgãos de controle ou órgãos controlados): agentes dos órgãos de controle afirmam a eficiência dos controles e a necessidade de sua expansão, enquanto agentes dos órgãos controlados afirmam a ineficiência dos controles e propugnam sua redução.

Nesta seção, além de apresentar essas visões expressas nas entrevistas, analisaremos o quanto elas encontram fundamento na literatura que analisou a atuação desses órgãos e em documentos que registram suas atividades.

A visão dos entrevistados que são servidores nos órgãos de controle federais (Congresso, TCU, MPF, CGU) sobre a necessidade de manter, melhorar e expandir as estruturas e os poderes que garantem sua atuação encontra fundamento no histórico de precariedade do funcionamento dos controles, na medida em que a legislação e a Constituição Federal apenas recentemente garantiram plenos poderes de fiscalização e investigação ao Congresso Nacional e autonomia de atuação ao MPF, a redemocratização dinamizou a cobrança e o controle da sociedade civil em relação aos governantes, e as instituições de controle externo (TCU) e controle interno (SFC/CGU) passaram por reformas organizacionais decorrentes, indiretamente, desses processos políticos (Loureiro et al, 2010).

A despeito desse fortalecimento institucional dos órgãos de controle nas últimas décadas, a literatura aponta fragilidades institucionais graves, que reduzem a efetividade do controle. A Constituição brasileira de 1988 garante ao Congresso Nacional todos os tipos de poder necessários para garantir a *accountability* via controle sobre os agentes públicos e controle sobre as políticas públicas, inclusive contando com um órgão específico para isso, o TCU. Nas últimas três décadas (período pós redemocratização), os estudos nos permitem afirmar que o Congresso Nacional nunca desempenhou de

forma rotineira e autônoma seus poderes relacionados à fiscalização da atuação dos agentes do Executivo e da implementação das políticas públicas, e que sua atuação nesse sentido tem sido “espasmódica”, ou seja, age apenas em função de demandas intensas da opinião pública, pressionados por grandes escândalos com ampla cobertura na mídia.

Para citar alguns exemplos de instrumentos importantes de fiscalização parlamentar que não funcionam como mecanismo efetivo de controle, mas provavelmente apenas como “moeda de troca” na formação da coalização de apoio parlamentar ao Executivo: a arguição (“sabatina”) prévia à aprovação das indicações do Executivo para cargos como dirigentes do Banco Central é ritualística (Anastasia, 1999), e não há mecanismos formais de *clearence*, ou seja, de análise do perfil e atuação dos indicados em função de uma elaboração prévia sobre o perfil desejado em função da atuação profissional (Olivieri, 2007). Análises sobre o poder de requerimento de informações dos parlamentares ao Executivo também não identificaram efeitos em termos de influência sobre a implementação das políticas públicas (Costa Jr., 1998), tendo em vista a comparação com a atuação de outros parlamentos, como o norte-americano (Wood; Waterman, 1991). Ao contrário de parlamentares norte-americanos e europeus, os brasileiros não percebem a atuação na fiscalização rotineira das políticas públicas pela via parlamentar como uma plataforma política viável (Loureiro et alii, 2010). Por outro lado, algumas análises apontam que os instrumentos de controle funcionam e têm resultados positivos, a despeito de todas essas dificuldades. As investigações promovidas pelas CPIs são o principal exemplo de eventos em que o Congresso brasileiro responde às pressões por fiscalização, e, apesar do dito popular de que as CPIs “acabam em pizza”, ou seja, não produzem o resultado esperado em termos de punições às irregularidades encontradas, as investigações do Congresso muitas vezes têm resultado positivo.

As CPIs representam um controle indireto muito importante, ao prover informações para a sociedade (Figueiredo, 2003), e também podem desencadear ações de reforma legislativa e organizacional. No caso da CPI do Orçamento, de 1993/1994, decorrente do escândalo dos “Anões do Orçamento”, o Relatório resultante da investigação parlamentar sobre os mecanismos de desvio dos recursos públicos levou a vários resultados concretos ao longo dos anos seguintes. Um deles foi a reestruturação do controle interno do Poder Executivo, que levou à criação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) (Olivieri, 2010), bem como a uma importante inovação

institucional diretamente relacionada com a fiscalização de obras: a determinação para que o TCU fiscalizasse as obras federais com regularidade e que a Comissão Mista de Orçamento do Congresso (CMO), por meio do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves (COI), se constituísse na principal esfera de discussão e decisão compartilhada entre APF, Congresso e órgãos de controle sobre a continuidade ou paralisação da obra em função da gravidade das irregularidades encontradas.

Outro efeito relevante dos desdobramentos deste escândalo orçamentário foi a promulgação da Lei 8.666/93, que regula as licitações e contratos administrativos e segue em vigor até hoje. Apesar de ter sofrido diversas modificações desde então e de passar por relativo esvaziamento com a expansão recente da aplicabilidade do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), a Lei 8.666 ainda permanece como um dos principais parâmetros infraconstitucionais da atuação dos órgãos de controle.

O TCU talvez seja hoje um dos órgãos da APF mais bem qualificados para o cumprimento de suas funções em termos de estrutura de pessoal (remuneração, carreira, treinamento)², o que se deve, em boa parte, à autonomia institucional de que desfruta enquanto órgão auxiliar do Poder Legislativo. O Tribunal passou por transformações internas recentes que, em grande parte, representam as mudanças positivas do sistema de controle nacional na promoção da responsabilização e transparência da administração pública (Loureiro, Teixeira e Prado, 2008). Mas, por outro lado, várias fragilidades são apontadas em diversos sentidos: o TCU tem emitido pareceres favoráveis a todas as contas presidenciais, desde 1946³, o que indicaria subserviência ao Poder que deve controlar (Pessanha 2003); um terço dos ministros do TCU são indicados pelo chefe do Poder controlado, o Executivo, e os pareceres técnicos podem ser alterados por esses ministros, reduzindo potencialmente a autonomia do Tribunal perante o órgão controlado (Speck, 2000).

Essas fragilidades do funcionamento dos controles democráticos no Brasil (parlamentares que não exercem a atividade de controle sobre o Executivo, restrições

² O TCU tem ficado nas primeiras colocações da classificação da pesquisa da Revista EXAME das empresas com melhores práticas de gestão de recursos humanos e melhor clima organizacional (metodologia da Fundação Instituto de Administração – FIA), que desde 2013 inclui pesquisa com metodologia específica para análise de organizações do setor público (<http://exame.abril.com.br/revista-voce-sa/melhores-empresas-para-trabalhar>). Na ausência de estudos comparativos desse tipo na academia e no governo, o ranking da revista Exame é o único referencial nesse sentido.

³ Neste cálculo não está computada a rejeição pelo TCU das contas do Governo Dilma Rousseff, relativas ao mandato entre 2011 e 2014.

institucionais e políticas à autonomia do órgão de controle externo em relação ao Poder controlado, “conivência” do Poder Legislativo com essas restrições), que persistem apesar do fortalecimento e profissionalização dos órgãos de controle, fundamentam, em certa medida, a visão dos entrevistados dos órgãos de controle sobre a necessidade de promover ainda mais sua atuação. A questão é definir se as demandas dos entrevistados por mais controle do mesmo tipo já exercido (controle de legalidade) é a resposta mais adequada a essas fragilidades dos controles. Deixemos esta questão em suspenso por enquanto, para analisar a visão dos servidores controlados.

A percepção dos servidores da APF sobre os controles exercidos pelos órgãos burocráticos e judiciais já foi analisada na literatura, por isso não foi objeto das entrevistas desta pesquisa. Sua visão é de que, apesar de legítimos devido às exigências democráticas de prestação de contas e às exigências de conformidade legal, na prática os controles emperram a gestão pública ao impor exigências excessivas quanto a procedimentos formais e interferem indevidamente nas decisões sobre as formas de realizar atos de gestão (Olivieri et al, 2011).

As principais questões apresentadas pelos gestores controlados podem ser sintetizadas nos seguintes aspectos:

1. o tipo de controle realizado é preponderantemente de legalidade, apesar de o discurso de órgãos como TCU e CGU demonstrar preocupação com o desempenho da gestão,
2. os agentes dos órgãos de controle têm postura “policialesca” e atitude de “presunção de culpa”, ou seja, sua atuação está direcionada para identificar irregularidades e não para promover seu saneamento ou encontrar soluções em conjunto com a APF,
3. os servidores sentem que a atuação dos órgãos de controle tem levado à “criminalização da gestão”, no sentido de que as irregularidades encontradas são tomadas sempre como ações intencionalmente direcionadas para lesar o Erário, e não como possíveis erros,
4. os controles ampliam a exigência de trabalho dos gestores dedicado ao controle de legalidade e preocupações formais, em detrimento de trabalho voltado para os resultados das ações,
5. os agentes dos órgãos de controle muitas vezes imiscuem-se em decisões relativas à implementação das políticas públicas, ao tomar a iniciativa de

decidir a forma de realização de procedimentos administrativos necessários ao cumprimento das exigências legais,

6. não são raras as divergências de posição dos diferentes órgãos de controle, que podem ter interpretações diferentes sobre as mesmas regras, e podem até determinar ações diferentes (no caso do TCU e do Judiciário, este atuando sob demanda do MPF), gerando uma situação de alta instabilidade e insegurança jurídica para os gestores.

Não há análises na literatura que tratem diretamente dos efeitos dos controles sobre a administração pública, e, portanto, não é possível afirmar, e nem descartar, de forma categórica, se essa visão dos administradores encontra fundamento na realidade. Entretanto, há alguns estudos que, do nosso ponto de vista, apontam para a importância de se prestar atenção aos processos administrativos internos aos órgãos da APF para pensarmos sobre os efeitos da atuação dos órgãos de controle.

Alguns desses estudos chamam a atenção para a importância de estruturas internas da APF de controle e de monitoramento. Há fortes indícios de que órgãos da APF que contam com estruturas de monitoramento e avaliação de políticas públicas ou de auditoria interna têm mais condições de dialogar com os órgãos de controle, no sentido de construir soluções conjuntas para os problemas identificados nas fiscalizações, ao invés de permanecerem na posição passiva, ou seja, de receber as determinações dos órgãos de controle sem conseguir apresentar contraposições.

Exemplos são os órgãos de auditoria interna da Fiocruz e da Casa de Rui Barbosa, que construíram um processo de auditoria conjunta com a CGU, levando à redução de conflitos com a Controladoria e à redução de constatações de irregularidades (Olivieri et al, 2011). A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), do MDS, por sua vez, criou atividades internas específicas para lidar com as demandas do controle. Após longas discussões com auditores do TCU, a Secretaria conseguiu chegar a um consenso sobre a composição do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), indicador construído para demonstrar a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família, e que refletiu a expectativa do fiscalizado e contemplou as preocupações do órgão de controle, promovendo assim em maior capacidade de gestão para o próprio Ministério (Loureiro et al, 2010).

Outros estudos têm apontado as fragilidades da APF na gestão de informações e no monitoramento. Uma parte da baixa efetividade do controle tal como realizado hoje

deve-se à inexistência ou precariedade de controles administrativos dentro das organizações, ou seja, de controle interno integrado nos processos rotineiros da organização, de forma a completar o ciclo da gestão: planejamento, execução, controle/monitoramento/avaliação, revisão do planejamento e correção da execução.

Estudo sobre a gestão das obras públicas aponta, entre as causas das irregularidades⁴, fatores relacionados à gestão de informações e ao monitoramento pelo Executivo, tais como: falhas no planejamento; precariedade e insuficiência de recursos humanos, materiais, tecnológicos; inadequação de estruturas organizacionais dos órgãos e entidades responsáveis pela contratação e execução das obras públicas (incapacidade do órgão ou entidade para conduzir processos licitatórios segundo as exigências do estatuto das licitações, da legislação ambiental, e mesmo para fiscalizar a execução dos empreendimentos contratados quanto à conformidade dos serviços e insumos utilizado com aqueles especificados nos projetos); abundantes relatos de contratação e execução de obras com projetos básicos e executivos deficientes ou desatualizados; grande disparidade nos preços médios constantes das planilhas de custos; sobrepreços; superfaturamentos; deficiência de supervisão; ausência de ferramentas tecnológicas que auxiliem o controle e avaliação, carência de pessoal capacitado para realização dos serviços; deficiências de controle dos órgãos repassadores são responsáveis pela maioria das irregularidades (convênios são assinados com planos de trabalho e projetos inexistentes ou mal elaborados, as análises técnicas são superficiais, as prestações de contas não são analisadas tempestivamente, e o acompanhamento dos empreendimentos é deficiente, o que estimula a ocorrência de outras irregularidades) (Ribeiro, 2012).

Outro estudo, destinado a avaliar a gestão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no período de 2007 a 2014, apontou que as ferramentas disponibilizadas pelo Poder Executivo para o controle e monitoramento centralizado das obras públicas são precárias, incompletas e não atendem adequadamente aos objetivos pretendidos (Ribeiro, 2014). Uma das graves fragilidades se refere ao Sistema de Monitoramento do PAC (SISPAC), que não dispõe de informações simples para

4 O relatório “O Retrato do Desperdício no Brasil”, apresentado em novembro de 1995 pela Comissão Temporária do Senado Federal destinada a inventariar as obras inacabadas custeadas com recursos federais, apontou a existência de 2.214 obras inacabadas com gastos estimados em mais de R\$ 15 bilhões. O relatório de dezembro de 2011 da Controladoria-Geral da União (CGU) revelou prejuízos ao erário da ordem de R\$ 312 milhões na contratação e execução de obras sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) (Ribeiro, 2012).

responder a perguntas objetivas e essenciais para a gestão da carteira de obras como: quantas obras estão em execução; qual o custo de cada uma; quantas estão paralisadas; qual o valor dos aditivos contratuais de determinada obra; qual o percentual de execução; quantos meses de atraso na execução do cronograma original; quais as causas dos atrasos (Ribeiro, 2014).

O TCU também constatou a deficiência nos sistemas de controle de obras públicas. Assim é que, diante das dificuldades enfrentadas para identificar as obras paralisadas, recomendou ao Poder Executivo que desenvolvesse cadastro de obras que permitisse o controle e o acompanhamento dos empreendimentos, nos termos dos Acórdãos nº 1.188/2007 e 617/2010, ambos do Plenário (Ribeiro, 2014).

Entre os avanços apontados por esses estudos na gestão e fiscalização das obras públicas estão, no âmbito do Executivo, a criação e/ou fortalecimento de carreiras especializadas nas áreas de gestão governamental, engenharia e infraestrutura; instituição do sistema referencial de custos para a contratação de obras e serviços de engenharia (SICRO e SINAPI); e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 5/8/2011 (Ribeiro, 2014).

Avanços mais significativos na fiscalização das obras foram adotados pelo Congresso, especificamente a criação de mecanismos pelos quais a Comissão Mista de Orçamento do Congresso (CMO) pode indicar paralização de obras na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) conforme indícios de irregularidades graves relatados pelo TCU à CMO. Esses indícios são classificados pelo TCU conforme três modalidades, definidas na LDO: a) recomendação de paralisação (IGP), b) recomendação de retenção cautelar (IGR) e c) indício que não prejudica a continuidade da obra (IGC). A instituição que decide pela paralização ou continuidade da obra é a CMO, ou seja, é o Congresso (Ribeiro, 2014).

Esse mecanismo de paralização das obras federais via CMO é uma das principais inovações políticas no âmbito da fiscalização de obras públicas nas duas últimas décadas, originada, como já apontamos acima, da CPI do Orçamento de 1992/1993. A maior inovação institucional foi a determinação do Congresso ao TCU para que realizasse fiscalizações anuais nas obras federais mais relevantes (do ponto de vista orçamentário). Do ponto de vista político, a grande inovação foi o Congresso passar a discutir, na elaboração da LDO e com base em fiscalizações técnicas do TCU, a continuidade das obras.

Na realidade, não houve nenhuma grande inovação legislativa nem institucional, uma vez que o TCU já tinha competência para fiscalizar obras federais (mas não o fazia com regularidade), o Congresso já tinha competência para paralisar obras públicas pela via orçamentária, ou seja, na elaboração da LDO (mas não realizava nenhuma avaliação sobre a continuidade das obras fundada em fiscalizações). A grande mudança deu-se na criação de duas “rotinas” absolutamente novas: a fiscalização anual das obras pelo TCU e a discussão com base nos relatórios do Tribunal na elaboração da LDO.

Nos últimos anos, o número de obras com IGP (recomendação de paralisação) tem caído gradativamente, o que é apontado pelo TCU como sucesso de suas fiscalizações (as quais estariam inibindo as irregularidades), mas que foi indicado por alguns entrevistados como resultado de “rotinização” pelo Congresso desse processo, no sentido de que os critérios políticos passaram a predominar sobre os critérios técnicos na análise das recomendações do Tribunal. O presente trabalho não tentou verificar qual das explicações seria a correta. Voltemos, então, à questão desta seção sobre as visões dos controladores e controlados. O quanto das queixas dos gestores da APF sobre o funcionamento dos controles se deve à inexistência ou às fragilidades dos seus mecanismos internos de gestão, monitoramento e controle? Ou seja, essas fragilidades, como apontaram os estudos acima referidos, seriam de tal ordem, que implicariam a baixíssima capacidade dos órgãos do Executivo (que promovem diretamente ou financiam obras públicas) de realizar atividades rotineiras de monitoramento e avaliação das obras. Nessa situação, para esses órgãos, as demandas dos controladores aparecem, portanto, como excessivas, já que eles não mantêm sequer sistemas de informações sobre a execução das obras, e portanto não são capazes de prestar contas sobre a regularidade da execução das obras.

Com os dados levantados neste estudo, e com as análises disponíveis na literatura, não é possível determinar com precisão uma resposta. Entretanto, conforme apontaremos na análise dos casos na próxima seção, acreditamos que, nesse quadro de fragilidades da gestão, a APF é refém não apenas de controles externos excessivamente formais/legalistas e de instituições de controle mais qualificadas e “empoderadas”, mas também de suas próprias ineficiências, as quais deixam espaço livre para o direcionamento discricionário dos órgãos de controle sobre sua ação.

4. Monitoramento e articulação para menos atrasos e irregularidades em obras públicas federais

Apresentamos nesta seção a análise sobre a atuação dos órgãos de controle em cada obra estudada. Ressaltamos que as conclusões foram construídas com base nos relatórios de cada obra dentre as seis selecionadas para análise, produzidos pela equipe do IPEA, bem como nos relatórios dos órgãos de controle. Ou seja, não é possível, com base apenas nesses documentos, avaliar se os apontamentos dos órgãos de controle são corretos, adequados e bem fundamentados. Além disso, em apenas alguns poucos trechos de alguns relatórios dos órgãos de controle são citadas as alegações das entidades auditadas opostas à posição do controle, o que restringe a análise aos documentos produzidos pelos órgãos de controle. Entretanto, é possível, com base nesses documentos, identificar diferenças substantivas na capacidade de monitoramento e gestão dos entes responsáveis pela execução das obras, bem como os fundamentos alegados pelos órgãos de controle ao apontar irregularidades nas obras⁵.

As obras analisadas foram: Ferrovia Transnordestina, rodovia BR-163, usina térmica de Candiota III, usina hidrelétrica Teles Pires, BRT do Distrito Federal e Metrô de Salvador/Bahia. Cada obra tem suas particularidades técnicas, que estão explicadas nos relatórios, e que dificultam comparações precisas quanto a seu objeto e desenvolvimento. Apesar disso, acreditamos na possibilidade de identificação de padrões gerais de execução e produção de resultado das obras.

A principal conclusão é que mecanismos de gestão/monitoramento do andamento da obra e arranjos para a coordenação com órgãos de controle estão presentes nas obras em que foram identificados menos problemas nas auditorias dos órgãos de controle e não estão presentes nas obras que apresentam mais problemas.

Metodologicamente, essa conclusão é válida para os seis casos analisados, e não pode ser tomada como verdadeira para a totalidade das obras executadas pelo governo federal. Entretanto, as conclusões dessa análise qualitativa dessas seis obras podem ser tomadas como hipótese a ser verificada para o conjunto geral das obras federais, em uma pesquisa que selecione os casos de modo significativo para a identificação de um padrão geral.

⁵ Nesses seis casos, a atuação do Ministério Público ocorreu em questões ligadas à legislação de meio ambiente, e por isso essas questões foram tratadas no texto específico sobre a questão ambiental.

No caso de duas obras (Ferrovia Transnordestina e BR-163), o TCU analisou extensamente os órgãos governamentais responsáveis pelo financiamento e/ou gestão das obras (respectivamente, Sudene/BNB e DNIT). Esses dois casos ilustram a situação em que simultaneamente são identificados problemas graves nas obras e fragilidades dos órgãos gestores, fragilidades às quais pode ser imputada boa parte da responsabilidade pelos problemas dessas obras.

Nos dois casos, os órgãos do Executivo responsáveis por administrar a contratação, a implementação e/ou o financiamento das obras não têm condições de gerenciar de forma adequada esses recursos, incorrendo em irregularidades que, além de implicarem desrespeito a demandas da legislação, ou seja, problemas de conformidade à lei, significam, na prática, baixa ou inexistente capacidade desses órgãos de gerir recursos e atividades de forma adequada, ou seja, com base nos parâmetros definidos em políticas, programas e normativos e por meio de instrumentos administrativos que garantam que se alcance o resultado pretendido, que nestes casos é a realização de investimento em obras de interesse público de forma eficiente.

A Ferrovia Transnordestina apresenta atrasos e dificuldades de financiamento, os primeiros em boa parte devidos ao frágil planejamento e às dificuldades de coordenar tantos aspectos diversos em extensão territorial grande e diversa (em especial desapropriações e licenciamentos), e a dificuldade de financiamento é devida à fragilidade regulatória do arranjo escolhido (parceria entre Estado e iniciativa privada) (Machado, 2015). A BR-163, por sua vez, apresenta problemas relacionados à realização e fiscalização das obras (obras atrasam e/ou não se concluem e pagamentos às empresas contratadas são feitos com base em fiscalizações precárias) (Panariello, 2015).

Vejamos a seguir com mais detalhes os problemas identificados pelos órgãos de controle.

No caso da Ferrovia Transnordestina, o TCU realizou auditorias relacionadas à ferrovia em duas ocasiões: em 2010, ao analisar a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), instituições que são responsáveis, respectivamente, pela implementação e pelo financiamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). A Ferrovia recebeu recursos desse fundo e por isso foi citada no relatório (TCU, 2010). Em 2014, o TCU analisou o empreendimento da Ferrovia como um todo, mas o relatório dessa auditoria ainda não está disponível para consulta pública.

A auditoria de 2010 constatou a ocorrência de impropriedades na fiscalização prévia e na emissão dos atestados de regularidade da obra, ou seja, houve liberação de recursos sem a comprovação do avanço físico do empreendimento. Além disso, a aprovação do financiamento do projeto e a celebração do contrato do BNB com a concessionária Transnordestina Logística S.A (TLSA) ocorreu sem a apresentação de projetos executivos contendo plantas de todas as obras com especificações e orçamentos detalhados. O Tribunal apontou, ainda, que 51% dos recursos apresentados pela TLSA como investimentos próprios foram feitos de maneira irregular. Todos os fatos relativos a essas constatações do TCU ocorreram em descumprimento à normatividade do FDNE e do BNB, caracterizando a irregularidade.

O objetivo dessa auditoria de 2010 era realizar uma avaliação substantiva da atuação dos órgãos responsáveis pela aplicação dos recursos do FNDE, para aferir se os recursos foram dispendidos em atividades definidas pela política governamental, se a estrutura dos órgãos responsáveis pela gestão dos recursos é suficiente para atender à política, quais os resultados alcançados com a aplicação dos recursos e sobre a sustentabilidade financeira do fundo que financia essa política.

Algumas das principais constatações da auditoria sobre a atuação da Sudene e do BNB indicam que esses órgãos não têm condições de executar suas tarefas de acordo com a legislação e a normatividade que as rege, com implicações graves para o uso dos recursos públicos que essas instituições administram. Segundo o Tribunal:

- a Sudene não elaborou o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste nem a minuta de projeto de lei para instituição do referido plano, e afirmou que precisa contratar consultores para elaboração dos Cadernos Temáticos que desmembram as diretrizes do Plano em programas, ações e projetos, ou seja, assume que não tem capacidade interna para elaborar ações e projetos decorrentes do Plano Regional;
- não há elaboração de relatório com a avaliação dos programas e ações do Governo Federal na área de atuação da Sudene, pois a instituição informa que já iniciou os trabalhos de identificação dos programas e ações do Governo em sua área de atuação, porém ainda não definiu uma sistemática para avaliar a execução dos referidos programas. Ou seja, a Sudene não fiscaliza a execução dos programas em andamento, portanto nenhum órgão governamental o faz. Essa falta de avaliação não apenas contradiz o que determina a lei que criou a Sudene (LC n.º 125/2007),

mas também demonstra a fragilidade da instituição, e, portanto, do governo, de bem gerir as políticas e os recursos, já que não faz nenhum tipo de acompanhamento nem avaliação das ações;

- há graves eficiências na estrutura organizacional, nos sistemas de informação e nos controles internos da Sudene e do BNB, uma vez que não existem mecanismos para garantir a confiabilidade dos sistemas de informação utilizados na operacionalização do FDNE e do mecanismo de concessão de incentivos e benefícios fiscais; conforme informado pela Sudene, o FDNE ainda não dispõe de Sistema de Informação, pois ainda se encontra em fase de desenvolvimento. Com relação aos incentivos e benefícios fiscais, o Sistema de Informação está em estágio mais avançado e encontra-se em fase de implantação;
- não há procedimento operacional formalmente estabelecido, disciplinando a verificação da capacidade instalada dos empreendimentos pleiteantes de incentivos e benefícios fiscais; o TCU verificou que, em geral, os fiscais da Sudene tomam como verdadeira a informação prestada pela empresa no tocante à capacidade instalada; ou seja, a Sudene não realiza a verificação sobre a capacidade instalada das empresas que pleiteiam incentivos e benefícios fiscais;
- procedimentos que visam garantir que os recursos do FNDE sejam repassados pelo BNB conforme andamento das obras não foram realizados de forma adequada, ou seja, o BNB paga por obras não realizadas.

No caso da BR-163, as auditorias mais recentes encontradas foram duas, uma sobre a própria rodovia e outra sobre o DNIT. Na primeira, em que foi fiscalizado o trecho rodoviário compreendido entre a divisa dos Estados de Mato Grosso e Pará e a cidade de Santarém, no Estado do Pará, em 2010-2011, o Tribunal identificou superfaturamento nas contratações (TCU, 2011). Na segunda, o Tribunal auditou o DNIT em 2011-2012 (TCU, 2012), e as principais conclusões são:

- repetem-se os recorrentes problemas estruturais de carências de pessoal e de instalações físicas, falta de equipamentos, procedimentos__de trabalho inadequados e pouca integração entre as áreas da autarquia;
- no tocante aos projetos, persistem as dificuldades do Dnit para elaborar termos de referência segundo o que prescrevem suas próprias normas, acompanhar bem

os trabalhos da empresa projetista e responsabilizar as empresas que elaboram projetos deficientes;

- achados recorrentes nas auditorias de obras rodoviárias do DNIT são provenientes de falha na gestão dos empreendimentos, tais como:
 - ineficiência e controle insuficiente na análise de projetos, não há procedimento padrão para apenar projetistas por falhas graves na execução do projeto contratado e não há aplicação de penalidades às supervisoras e empreiteiras por descumprimento contratual;
 - a estrutura das Superintendências Regionais (SRs) e Unidades Locais (ULs) é incompatível com suas atribuições e que o controle e o acompanhamento das obras são insuficientes para assegurar sua qualidade e a razoabilidade dos seus custos;
 - há pouca integração entre as áreas responsáveis pelas obras do DNIT e que o sistema de informações gerenciais de obras e projetos e os sistemas de protocolo são inadequados;
 - atraso nas obras devido a dificuldades com questões ambientais e indígenas.

Em função dos problemas encontrados, o Tribunal sugeriu medidas a vários órgãos. Ao DNIT o Tribunal sugeriu que:

- desenvolva procedimento para análise de projetos;
- aperfeiçoe seu plano de gestão de pessoas;
- dote as unidades de análise de projetos de ferramentas que permitam análise mais integrada e sequencial dos projetos;
- defina e normatize procedimentos de apenação de empresas projetistas, supervisoras e empreiteiras;
- reestruture seu sistema de fiscalização;
- aperfeiçoe a sistemática de gerenciamento dos empreendimentos;
- estruture sistema de informações gerenciais.

À Casa Civil, o tribunal recomendou que defina mecanismos de articulação institucional que facilitem a integração entre o DNIT, o Ibama e a Funai e, consequentemente, evitem atrasos nas obras devido a questões ambientais ou indígenas. O relatório do TCU também foi enviado aos ministérios responsáveis por ações nessa área: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério dos Transportes.

Enfim, esses são casos (Transnordestina e BR-163) que indicam claramente relação muito forte entre, de um lado, falta de instrumentos de gestão e monitoramento de obras por parte dos órgãos do Executivo por eles responsáveis e, de outro, má

aplicação de recursos públicos (superfaturamento e pagamentos irregulares) e ineficácia (não realização ou conclusão de obras necessárias à população).

A situação é extremamente grave pelo fato de esses órgãos (Sudene, BNB e DNIT) serem especializados nas suas atividades e terem sido criados para desempenhar tarefas específicas (financiamento, gerenciamento de financiamento, gerenciamento de projeto e de obras), além de serem órgãos que existem há décadas (se descontarmos as mudanças de nome e estatuto). Ou seja, seria adequado supor que, ao longo do tempo, esses órgãos tivessem criado capacidade para realizar suas atribuições de forma adequada, mas a realidade indica o oposto: que eles são mantidos, há décadas, em situação de baixa qualificação e baixo desempenho. Questão fundamental, portanto, é entender quais os mecanismos que mantêm esses órgãos nessa situação, a qual tem gerado repetidamente problemas em obras públicas, como já constatarem relatórios do TCU e do Congresso sobre as obras federais nas duas últimas décadas. As obras executadas sob essas condições tendem a ter resultados semelhantes aos dos casos da Ferrovia Transnordestina e da BR-163, ou pior.

O caso do Metro Salvador é, do nosso ponto de vista, mais grave que os da Ferrovia Transnordestina e da BR-163, se pensarmos nas diferenças técnicas entre essas obras, no sentido de que a construção do metro é menos complexa do que a da Transnordestina e da BR-163. A tecnologia de construção de metrô está bem desenvolvida no País (devido à construção recente de linhas em várias cidades do País) e a obra a ser realizada em Salvador era de um trecho relativamente curto. Conforme a descrição dos casos, a Ferrovia é uma obra de escala enorme (ela passa por vários estados) e enfrentou problemas de diversas naturezas jurídicas e técnicas (licenciamento, desapropriações), enquanto a construção da BR-163, por sua vez, também tem uma escala grande (1000 quilômetros de rodovia) e é feita em região sujeita a condições climáticas e de solo adversas.

No caso do Metro de Salvador, o TCU identificou diversos problemas na obra em fiscalizações realizadas desde 2001. O cronograma inicial do metrô de Salvador previa a conclusão do empreendimento em 2003 (o primeiro contrato foi assinado em 1999). Desde então, houve mudanças de projeto, descontinuidade no fluxo de recursos com divisão da obra em dois tramos e diversas revisões de cronograma. A partir de 2007, com o PAC, garantiram-se recursos para a execução dos dois tramos. No entanto, atualmente (2014-2015), as obras do Tramo I ainda não estão concluídas, o cronograma válido não será cumprido e não há sequer previsão para a execução do Tramo II.

Também não há definição para a operação do Tramo I (Santana, 2015). Ou seja, em mais de 15 anos de esforços envidados e recursos públicos gastos, o resultado pretendido não foi alcançado (operação do metro), apesar da disponibilidade de recursos (a obra entrou no PAC em 2007) e de ser uma obra de porte relativamente pequeno e de tecnologia conhecida, ou seja, obra já realizada em diversas outras cidades do País no período recente por empresas nacionais.

As decisões mais recentes do TCU sobre o metro de Salvador são de 2011 (TCU, 2011a) e 2015 (TCU, 2015). As irregularidades mais relevantes identificadas são:

- ausência de orçamento detalhado com discriminação dos serviços executados, custos unitários, quantitativos e composições,
- atrasos na obra e
- indícios de sobrepreço e superfaturamento.

Um exemplo concreto da enorme dificuldade de gerenciamento que essa obra sofre se expressa na incapacidade da CTS (Companhia de Transportes de Salvador) para apresentar orçamento detalhado da obra num período de 3 anos. O orçamento, que é uma peça fundamental da gestão de uma obra, foi solicitado pelo TCU, e durante 3 anos a empresa solicitou várias prorrogações no prazo de entrega, que sempre foram concedidos pelo Tribunal.

A leitura dos relatórios não indica como determinantes da não realização da obra fatores como licenciamento, natureza do solo ou especificidades técnicas do projeto, mas sim, pelo que se pode depreender, incapacidade dos governos e entidades responsáveis pelo transporte em Salvador e na Bahia de gerir a contratação e a execução da obra. Os motivos específicos dessa incapacidade, entretanto, não foram analisados nos referidos documentos.

As obras analisadas até aqui (Ferrovia Transnordestina, BR-163 e Metro de Salvador) se assemelham quanto ao fator relativo à capacidade dos órgãos governamentais responsáveis por, em um sentido amplo, gerir as obras, ou seja, realizar atividades fundamentais que compreendem: licitar/contratar empresas privadas para planejar, executar e fiscalizar a obra, monitorar e fiscalizar a execução da obra e/ou os agentes contratados para esse trabalho, gerenciar as mudanças ou adequações do projeto e os respectivos custos durante o desenvolvimento da obra em função de imprevistos (como, por exemplo, características desconhecidas do solo, intempéries não previsíveis, etc), atender exigências legais tradicionais dos processos de contratação pública.

Apesar dos graus diferentes de complexidade técnica dessas obras, e da alta complexidade de algumas delas, as dificuldades e atrasos em sua execução aparecem nos relatórios das obras e dos órgãos de controle relacionados às deficiências dos órgãos responsáveis pela gestão da obra nesse sentido amplo em realizar as atividades necessárias. No caso do Metro de Salvador não há estudo específico sobre as entidades que geriram essa obra, já que se trata de entes estaduais, os quais o TCU não pode auditar, mas nesse caso os relatórios não citam dificuldades técnicas específicas que poderiam ser a causa de tanto atraso na sua execução.

Por outro lado, os outros três casos de obras analisadas (construção da usina térmica de Candiota III, construção da hidrelétrica de Teles Pires e BRT do Distrito Federal) apresentaram resultados mais positivos que as anteriores em termos de nível de ocorrência de irregularidades e nível conclusão das obras.

A respeito da conclusão das obras, Candiota III começou a operar comercialmente depois de menos de 5 anos de obras, a usina de Teles Pires foi construída dentro do prazo previsto de 5 anos, e o trecho Sul do BRT/DF ficou quase pronto em um prazo 60% maior que o inicialmente planejado.

O que essas obras têm em comum são mecanismos de gestão da obra e de articulação entre os órgãos cuja atuação pode gerar algum impacto ou entrave importante no andamento da obra, como órgãos de licenciamento e de controle, ou articulação entre o órgão público responsável pela obra e a entidade privada contratada para geri-la.

Isso não significa que não tenham havido apontamentos de irregularidades pelos órgãos de controle nem dificuldades com licenciamentos ou fiscalizações ou com problemas técnicos relacionados à especificidade ou complexidade da obra, mas que essas irregularidades e dificuldades provavelmente foram sanadas com agilidade e tempestividade devido aos mecanismos de gestão e de articulação, e, portanto, eles não impediram a realização da obra nem se constituíram fatores relevantes de atraso na sua execução. Uma análise mais detalhada do que a disponível nos relatórios dos casos sobre como esses mecanismos de gestão e de articulação foram construídos e como eles operaram, bem como uma análise conjunta com a das demais Condicionantes deste Projeto, são fundamentais para se atribuir o maior sucesso dessas obras a este fator especificamente. Mas, como apontaremos a seguir, estas três obras se destacam das anteriores em função da existência desses mecanismos de gestão e de articulação.

No caso de Candiota III, destaca-se a criação de uma unidade específica para gerir o projeto no organograma da empresa que contratou a obra (Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - CGTEE, subsidiária da Eletrobras), a utilização de uma unidade de apoio com serviços de consultoria especializada para o período de execução da obra e a adoção de mecanismos de gestão da documentação e do relacionamento com órgãos de controle e fiscalização (Alves, 2015).

A construção dessa usina foi analisada pelo TCU em duas fiscalizações, uma em 2008 (TCU, 2008) e outra em 2010 (TCU, 2010a). Na auditoria de 2008 o TCU não apontou irregularidades, e na de 2010 apontou dois problemas de baixa gravidade: atraso nas obras decorrente de atrasos na contratação devidos a motivos alheios às empresas contratante e contratada, mas que era problemático pois poderia levar a CGTEE a não cumprir contratos de fornecimento de energia, e possíveis irregularidades no aditivo para restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro decorrente de aumento do preço do aço, que elevou em 6 milhões de dólares o contrato por meio de aditivo.

No caso da usina de Teles Pires, o principal fator que se destaca diz respeito ao mecanismo criado para articulação entre a empresa responsável pela obra (Companhia Hidrelétrica Teles Pires S/A - CHTP) e a contratante (Empresa de Pesquisa Energética – EPE, do Ministério de Minas e Energia) e demais órgãos governamentais (como Aneel, Ibama e TCU): a CHTP contratou um funcionário para se dedicar exclusivamente a resolver os potenciais problemas para a execução da obra decorrentes das exigências desses órgãos (Ocon, 2015). Esse funcionário acompanhou todo o processo de desenvolvimento da construção e atuou como um “facilitador”, por conhecer e frequentar a obra e intermediar os procedimentos necessários com representantes da EPE, da Aneel, do IBAMA e do PAC.

Na usina de Teles Pires, o TCU analisou apenas o leilão da obra. Antes da realização do leilão, o TCU determinou reavaliação dos orçamentos para redução do preço, e a contratante (Empresa de Pesquisa Energética - EPE) contestou o tribunal alegando que os preços eram compatíveis para a competitividade do leilão, e assim o leilão foi realizado pelo preço definido pela EPE, sem ajuste determinado pelo TCU. A análise final do Tribunal sobre o leilão, após sua ocorrência, indica que a venda da energia de Teles Pires foi realizada a 58,35 R\$/MWh, valor que representa um deságio de 33% em relação ao preço de 87,00 R\$/MWh orçado pela EPE, e de 25,2% em relação aos 78,00 R\$/MWh recomendados pelo Tribunal. Como o deságio obtido no

leilão para a tarifa de energia foi superior à redução que decorreria da implementação das recomendações do Tribunal, o TCU retirou o apontamento na votação final. Não foram encontrados estudos sobre o motivo do deságio, o que nos impede de avaliar se o TCU tinha razão na demanda por redução do preço.

A construção do trecho Sul do BRT (*Bus Rapid Transit*) do Distrito Federal pode ser considerado um caso de relativo sucesso, uma vez que a obra foi quase integralmente concluída, em um prazo 60% maior que o previsto (ao final, a construção levou 30 meses). O fator apontado como importante para o sucesso na execução foi o monitoramento da obra realizado pela Caixa Econômica Federal, em função de financiamento da Caixa à obra.

O caso da construção do BRT/Sul do Distrito Federal, no seu trecho Sul, foi fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e pela Controladoria Geral do Governo do Distrito Federal (Secretaria de Estado de Transparência e Controle). O TCU atuou recentemente no trecho Oeste (TCU 2015a).

O TCE identificou problemas de superfaturamento na definição dos preços e na fase de execução da obra por meio de pagamentos irregulares, e irregularidades graves nos processos licitatórios (no trecho Sul a licitação foi atrasada para contemplar as alterações exigidas pelo TCE e no trecho Oeste os gestores aceitaram as alegações do TCU e revogaram a licitação).

5. Conclusões

O conflito de visões sobre o funcionamento dos controles (interno e externo) no governo federal está bem diagnosticado. De um lado, controladores (TCU, CGU, MPF) acreditam que controlar todos os aspectos da gestão é fundamental para evitar irregularidades, ilegalidades e fraudes, e que é necessário expandir a abrangência e o alcance das atividades de controle sobre a APF. Do outro lado, os controlados (funcionários da APF) reconhecem a legitimidade política dos controles (como forma de garantir a *accountability* democrática), mas entendem que, na prática e apesar do discurso de promoção do desempenho gerencial e de orientação preventiva, eles dedicam-se predominantemente ao controle de legalidade e têm postura “policial” Na visão dos controlados, os controles contribuem para atravancar a gestão.

A análise dos documentos disponíveis, basicamente os relatórios das auditorias e fiscalizações dos órgãos de controle, constituem a visão de apenas um dos lados desse

conflito, por mais bem fundamentados e instruídos que eles sejam. As entrevistas permitiram revelar conflitos que não aparecem nesse material.

Qual a realidade da atuação dos controles na APF? O que há de verdadeiro entre essas duas visões opostas sobre o controle?

Com base no estudo da literatura nacional e estrangeira sobre o tema, e nas entrevistas realizadas em junho no âmbito deste projeto, o que podemos afirmar é que: as duas visões, de controladores e controlados, estão corretas e erradas, por motivos diferentes.

A visão do controle (necessidade de mais e melhores controles) está parcialmente correta, haja visto nosso histórico de precariedade do funcionamento dos controles. Por outro lado, essa posição está parcialmente errada porque insiste em mais do mesmo, que está ultrapassado de acordo com o estado da arte em controle público: controle “de varejo” e controle uniforme para todas as operações independentemente de sua natureza ou especificidade técnica (mesma lógica de controle aplicada tanto para compra de serviço de limpeza quanto para construção de hidrelétrica), controle sem preocupação com o funcionamento da APF.

A visão dos controlados, por sua vez, também está parcialmente correta e errada. Está parcialmente correta no sentido em que aponta com precisão a postura errada dos controladores, baseada em uma visão “policial” e de “presunção de culpa”, e os efeitos negativos da atividade de controle predominantemente de legalidade sobre o funcionamento da APF: imposição de cumprimento de exigências formais no meio ou ao final de processos/atividades em andamento, sem consideração sobre custo de oportunidade da paralisação ou revisão da atividade, nem consideração sobre o impacto do cumprimento dessas exigências sobre o resultado final – a legislação e a cultura administrativa são provavelmente as principais responsáveis por essa postura, ou seja, não cremos que o problema são os indivíduos, mas o ambiente em que são formados e atuam, o qual cria formas específicas de pensamento e ação.

Entretanto, os controlados estão parcialmente errados porque boa parte da baixa efetividade do controle tal como realizado hoje se deve à inexistência de controles administrativos internamente às organizações, ou seja, de controle interno integrado nos processos rotineiros de gestão, de forma a completar o ciclo da administração: planejamento, execução, controle/monitoramento/avaliação, revisão do planejamento e correção da execução.

Os órgãos de controle, na verdade o TCU e o Congresso, passaram a apontar recentemente as fragilidades da APF na gestão de informações e no monitoramento, mas não indicam com clareza o que consideramos fulcral: a inexistência de controles internos integrados nas operações rotineiras da APF.

O resultado dessas ineficiências apontadas por ambos os lados é que os órgãos de controle “enxugam gelo”, ou seja, suas atividades, por mais que se expandam e se aperfeiçoem, têm, na prática, baixa efetividade, no sentido de que as mesmas irregularidades e fraudes se repetem, por mais que sejam identificadas (basta ler os relatórios de atividades do TCU e da CGU dos últimos anos para verificar que as observações de irregularidades se repetem ano a ano, nos mesmos órgãos inclusive, como por exemplo no DNIT e na VALEC).

Ou seja, não se altera a origem das irregularidades e fraudes, que tem várias causas: normas e procedimentos que permitem/não impedem irregularidades e fraudes (o que não é atribuição direta dos órgãos controladores, exceto o Legislativo), precariedade da capacidade dos órgãos da APF de monitorar e controlar suas operações de modo a identificar e evitar irregularidades e fraudes (até hoje se faz pagamento irregular de salário e pensão, apesar de esses pagamentos serem fiscalizados todo mês por CGU e TCU há anos) (o que é de atribuição do Executivo).

E, por outro lado, os órgãos controlados, ao não realizar controle verdadeiramente interno, integrado à rotina administrativa, são incapazes de identificar e corrigir processos, rotinas e mecanismos que permitem/não impedem irregularidades e fraudes. Consequentemente, a APF é incapaz de justificar suas opções e decisões aos controladores, e assim a APF torna-se refém da lógica dos controles (SFC/CGU, TCU, MPF). Órgãos de controle esses que, nesse vácuo de reflexão e ação sobre monitoramento e controle das operações cotidianas internamente à APF, impõem-lhe, com toda autoridade conferida pela Constituição, pelo direito administrativo e pelas suas respectivas leis orgânicas, e com toda competência decorrente de sua qualificação interna acima da média em relação à APF (em termos de salário, treinamento, estrutura e apoio organizacional) sua própria interpretação sobre a forma correta/legal de realizar os procedimentos administrativos e de prestar contas, e, mais ainda, sua própria visão (especialmente no caso do MPF) sobre a interpretação das leis que definem prioridades e valores a serem implementados por meio das políticas públicas.

A análise dos casos das obras selecionadas reforça a importância de se investir na capacidade do Poder Executivo de gerir as obras públicas, por meio da criação e

fortalecimento de mecanismos de gestão/monitoramento e de arranjos para a coordenação com órgãos de controle ou que possam interferir no andamento das obras.

A conclusão é de que são necessários mais controles, mas não mais do mesmo: controles internos integrados à gestão, e controles internos e externos que garantam a conformidade às leis mas que tenham como preocupação central a efetividade da gestão pública, e controles externos articulados entre si.

O que fazer? Tendo em vista o extenso histórico de reformas administrativas mal sucedidas ou muito bem desenhadas e não implementadas, sugiro começarmos a reflexão pela pergunta: O que não fazer?

O que não fazer:

- demonizar os órgãos de controle, pois cumprem suas atribuições constitucionais e legais e têm buscado melhorar sua própria atuação por meio da qualificação técnica, bem como promovem auditorias que buscam identificar problemas de organização e gestão da APF que são em boa parte responsáveis pela “perpetuação” de irregularidades na gestão;

- “jogar o bebê com a água suja”: propor uma reforma de todo o sistema de controle, jogando fora todo o aprendizado das últimas décadas (inovações como o debate legislativo das fiscalizações das obras federais pelo TCU devem ser mantidas);

- iludir-se quanto à possibilidade de mudanças radicais do direito e da cultura administrativa nacionais;

- iludir-se em promessas de adoção de modelos estrangeiros alheios à nossa cultura e experiência legal e administrativa;

- iludir-se quanto à capacidade da APF de criar controles internos eficientes por geração espontânea ou por força de lei/decreto;

O que fazer, então?

- estudar formas de implementação de controles internos nas rotinas administrativas da APF que funcionem “pra valer” e não “para inglês ver” (ou seja, atividades que permitam monitorar operações e identificar irregularidades e fraudes antes dos órgãos de controle externos) a partir de experiência de órgãos públicos nacionais (a administração indireta pode ter bons referenciais para iniciar a discussão) e abrir esse debate para incluir especialistas em finanças, orçamento, operações, desempenho, internos e externos à APF, tendo órgãos de controle como interlocutores/parceiros;

- alterar a legislação para fortalecer o controle de cunho gerencial (que vise melhorar a gestão) em detrimento do controle de legalidade (que, entretanto, não deve ser excluído).

Anexo I - Referências bibliográficas e documentais

- ABRUCIO, Fernando. Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (2004). Finanças públicas, democracia e accountability”. In: Biderman, Ciro e Arvate, Paulo (orgs.). *Economia do setor público no Brasil*. São Paulo: Elsevier.
- ALVES, Luciana A. (2015). *UTE Candiota – Fase III*. Relatório de Pesquisa. IPEA. Brasília.
- ANASTASIA, Fátima (1999). Responsabilização por controle parlamentar. Texto apresentado no XXII Encontro Anual da Anpocs. Caxambu.
- ARANTES, Rogério Bastos (2002). *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ.
- _____; Loureiro, Maria Rita; Couto, Cláudio; Teixeira, Marco Antonio (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público, in Loureiro, Maria Rita; Abrucio, Fernando; Pacheco, Regina. *Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*, Ed. FGV, 2010.
- BARZELAY, Michael (1997). Central Audit Institutions and Performance Auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD, *Governance*, vol. 10, n. 3. July, p. 235.
- CGU – Controladoria Geral da União (2015). *Auditoria e Controle Interno na União Européia e no Brasil – Palestras e discussões do Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno, realizado em dezembro de 2014 em Brasília*. Brasília, CGU/SFC.
- COSTA JR., Geraldo Rodrigues (1998). *Requerimento de informação como instrumento de monitoração legislativa das políticas públicas: uma pesquisa exploratória - 1988 - 1997/1998*. Monografia. UFRJ.
- FIGUEIREDO, Argelina (2003). The role of Congress as an agency of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience, in Scott Mainwaring, Christopher Welna. *Democratic Accountability in Latin América*, New York, Oxford University Press.
- GAO (2014). *Standards for Internal Control in the Federal Government*. By the Comptroller General of the United States. United States Government Accountability Office. September 2014. GAO-14-704G.
- GIELISSE, Robert (2014). *The Role of Internal Audit in Fighting Fraud - The EU perspective*. Apresentação no Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno. Brasília, CGU/SFC.
- GOMIDE, Alexandre (2015). Condicionantes institucionais à execução de projetos de investimentos em infraestrutura: uma nota de pesquisa. *Boletim de Análise Político-Institucional*, nº 7, IPEA. Brasília
- HILL, Raymond (2014). *Reforming Public Internal Control: Lessons (Not) Learned*. Apresentação no Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno. Brasília, CGU/SFC.

- KOS, Monika (2014). *Financial Management and Control Arrangements in Practice*. Apresentação no Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno. Brasília, CGU/SFC.
- LOUREIRO, M. R., OLIVIERI, Cecília, Marco Antonio Carvalho Teixeira, Vanessa Elias de Oliveira, AZEVEDO, C. B. (2010). *Coordenação do sistema de controle da administração pública federal*. Relatório de pesquisa.
- _____; TEIXEIRA, Marco. Antonio. Carvalho.; PRADO, Otávio (2008). “Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: Transparência das Contas Públicas”. *Revista O&S – Organizações & Sociedade*, v. 15, p. 107-119, 2008.
- MACHADO, Raphael A. (2015). *Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura no Brasil: Estudo de Caso Sobre a Implementação da Ferrovia Transnordestina*. Relatório de Pesquisa. IPEA. Brasília.
- MARTINS, Carlos Estevam (1989). Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 23, n. 1.
- OCON, Débora C. M. (2015) *Relatório de estudo de caso- Condicionantes Institucionais à execução do investimento em infraestrutura: o caso da Usina Hidrelétrica Teles Pires*. Relatório de Pesquisa. IPEA. Brasília.
- O'DONNELL, Guillermo (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias, in *Lua Nova*, n. 44.
- OLIVIERI, Cecília. (2010). *A lógica política do controle interno – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume.
- _____, LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F., Marco Antonio Carvalho Teixeira, Vanessa Elias de Oliveira, GUERRA, Pedro. (2011) *A CGU e a Administração Pública Federal (APF) no sistema brasileiro de controle democrático: avaliação institucional e da percepção dos atores*. Relatório de pesquisa.
- PANARIELLO, Lúcia M. (2015). Pavimentação da BR-163/PA. Relatório de Pesquisa. IPEA. Brasília.
- PESSANHA, C. . O Congresso Externo sob controle das Contas. Insight Inteligência (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. V, n.21, p. 120-128, 2003. Pollitt, C. et al. Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- RIBEIRO, Romiro (2010). *Orçamento Público Semi-impositivo para Transferências Voluntárias: Diagnóstico, Perspectivas e Proposta de Mudanças*. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2010.
- _____. (2012). *A lenta evolução da gestão de obras públicas no Brasil*. E-legis, Brasília, n. 8, p. 82-103, 1º semestre 2012.
- _____. (2014). *Avaliação da Execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007/2014)*. Nota Técnica n. 15/2014. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. CÂMARA DOS DEPUTADOS.

- RIESER, Johann (2014a). *Performance Audit in the Public Sector*. Apresentação no Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno. Brasília, CGU/SFC.
- _____ (2014). *Monitoring Internal Control Systems*. Apresentação no Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno. Brasília, CGU/SFC.
- SANTANA, Synthia K. S. (2015). *Condicionantes Institucionais aos investimentos em infraestrutura no Brasil – Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas*. Relatório de Pesquisa. IPEA. Brasília.
- SANTIAGO, Ariadne de O. (2015). *Condicionantes Institucionais aos investimentos em infraestrutura no Brasil: o caso do BRT-SUL do DF*. Relatório de Pesquisa. IPEA. Brasília.
- SEEUWS, Katleen (2014). *The Internal Audit Function in the Public Sector*. Apresentação no Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno. Brasília, CGU/SFC.
- SPECK, Bruno. (2000) *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.
- STC (Secretaria de Estado de Transparência e Controle) (2014). Relatório nº 07/2014 – DIFIP/CONEP/CONT/STC.
- SIMEONOVA, Svilena (2014a). *Quality evaluation and improvement for Internal Audit*. Apresentação no Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno. Brasília, CGU/SFC.
- _____ (2014). *Financial Inspection in the Public Sector*. Apresentação no Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno. Brasília, CGU/SFC.
- TCE/DF (2009). Processo 889/2009.
- TCU 92008). RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO - SINTÉTICO TC nº 008.461/2008-0 Fiscalização nº 192/2008.
- TCU (2010). ACÓRDÃO Nº 2297/2010– Plenário (Processo nº TC-002.215/2010-1).
- TCU (2010a). RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO - SINTÉTICO TC nº 016.545/2010-9 Fiscalização nº 241/2010.
- TCU (2010b). Acórdão nº 3.036/2010-TCU-Plenário.
- TCU (2011). ACÓRDÃO Nº 1193/2011 –Plenário (Processo nº TC 015.010/2008-9).
- TCU (2011a) ACÓRDÃO Nº 2689/2011 - TCU – Plenário (Processo TC-009.784/2011-0).
- TCU (2012). ACÓRDÃO Nº 3448/2012 – Plenário (TC 032.446/2011-0).
- TCU (2015) ACÓRDÃO Nº 63/2015 - TCU – Plenário (Processo TC-007.162/2006-0).
- TCU (2015a). ACÓRDÃO Nº 2621/2015 –Plenário.
- WOOD, B. Dan, WATERMAN, Richard W (1991). The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *The American Political Science Review*, vol.85, nº.3, p.801-828, September.

Anexo II – Lista dos Entrevistados

1. Coordenador de Fiscalização, Controle Externo, CPIs e Propostas de Fiscalização e Controle da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara Federal - Romiro Ribeiro
2. Consultor de Orçamento do Senado - Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
3. Secretário Geral de Controle Externo (Segecex - TCU) - Rainerio Rodrigues Leite
4. Coordenador-geral de Controle Externo da Área de infraestrutura e da Região Sudeste (TCU) - Arsênio José da Costa Dantas
5. Chefe da Assessoria Parlamentar (TCU) - Karla Cristina de Oliveira Ferreira
6. Assessoria Parlamentar (TCU) - Josianne de Menezes Lima
7. Assessoria Parlamentar (TCU) - Gilberto Gomes da Silva Junior
8. Secretário Executivo (CGU) - Carlos Higino Ribeiro de Alencar
9. Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura (CGU) - Wagner Rosa da Silva
10. Consultor Geral da União (AGU) - Arnaldo Aguiar Sampaio de Moraes Godoy
11. Consultor Geral da União Substituto (AGU) - André Augusto Dantas Motta Amaral
12. Diretor da Câmara de Conciliação e Arbitragem da APF (CCAF) (AGU) - Francisco Orlando Costa Muniz
13. Procuradora Regional da República (Relatora de Licitações e Obras Públicas da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF em 2012) - Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento
14. Procurador Regional da República - José Alfredo de Paula Silva
15. Ex- Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Transportes (CGU); Ex-Diretor Executivo do DNIT; Analista legislativo da Câmara do Deputados - Tarcisio Gomes de Freitas
16. Assistente de Assuntos para Órgãos de Controle do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC) – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Anderson Moreno

17. Coordenador Geral de Programas Estratégicos de Governo da Caixa Econômica Federal, Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - Luiz Alberto Nozaki Sugahara